

LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES DUPLICADAS DE VIZCAYA (1839-1871)

Javier Pérez Núñez

Cuadernos de Sección. Historia-Geografía 23 (1995) p. 163-194
ISSN: 0212-6397
Donostia: Eusko Ikaskuntza

Foru Diputazioekin batera, Araban eta Gipuzkoan 1839ko azaroaren 16ko errege-dekretutik eta Bizkaian 1844ko uztadaren 4ko errege-dekretutik aurrera, elkarrekin bizi izan ziren izenez baizik probintziako Diputazioak ez ziren batzuk, ahalmenik batere ez zutenak. Horrenbestez, foru buruzagiak bereziki lehiatu ziren instituzio bikoiztu horiek eskumenik bar ez zezaten. Halako instituzioek, biurteko progresistaren salbuespenarekin-orduan 1854ko abuztuaren 17ko errege aginduan oinarriturik ezabatu baitzituzten eta ondoko biurteko moderatuan ere luzatu zena- foru diputazioen aldamenean Araban eta Bizkaian 1868 arte iraun zuten, eta Gipuzkoan 1870 arte 1871eko urtarrilaren 25eko errege-dekretuak egoera hori berretsi zuen, bikoztasun instituzione horri erabateko amaiera emanez.

Junto a las Diputaciones forales, en Alava y Guipúzcoa desde el real decreto de 16 de noviembre de 1839 y en Vizcaya desde el real decreto de 4 de julio de 1844, coexistieron unas Diputaciones provinciales, como corporaciones puramente nominales vacías de atribuciones. No obstante, los dirigentes forales tuvieron un celo especial en impedir el crecimiento competencial de estas instituciones duplicadas que, con la salvedad del bienio progresista -en el que fundándose en la real orden de 17 de agosto de 1854 fueron suprimidas- y su prolongación en el bienio siguiente moderado, perduraron con /as forales, en Alava y Vizcaya hasta 1868 y en Guipúzcoa hasta 1870. El real decreto de 25 de enero de 1871 confirmó esta situación, poniéndose definitivamente fin a la duplicidad institucional

Après des Diputaciones forales, à Alava et à Guipúzcoa après le real decreto du 16 Novembre de 1839 et à Vizcaya après le real decreto du 4 de Juillet de 1844, coexistèrent des Diputaciones provinciales, comme des corporations purement nominales sans attributions. Non obstant, les dirigeants forales eurent soigné spécial pour empêcher le croissauce des concurrences de ces institutions duplicates que, avec la excuse de l'espace du bienio progresiste -à ceui qui furent supprimé par le real decreto du 17 d'août de 1854- et son prolongation au bienio suivant modére, subsistèrent avec les forales à Alava et à Vizcaya jusqu'à l'année 1868 et à Guipúzcoa jusqu'à l'année 1870. Le real decreto du 25 de Janvier de 1871 confirma ce situation, posant definitivement le fin à la duplication institutionnel.

«(...) Es verdad que en algunas fases del largo conflicto foral coexistieron las Diputaciones Forales con las provinciales de régimen común sobre los mismos territorios, como lo es también que aquéllas y éstas reinaron solitarias otras veces en cada uno de ellos. (...) Cuando las Diputaciones provinciales existieron en solitario fue en períodos de radical negación de lo foral. (...) Cuando las Diputaciones provinciales coexistieron con las forales, aquéllas fueron marginales con respecto a éstas, en las que en tales casos se situaba el centro de gravedad de la administración y gobierno de los territorios forales. La resultante histórica, la línea de tendencia, la aspiración, incluso, cumplida o no, fue siempre la de que las Diputaciones Forales asumieran el papel que según el Fuero les correspondía y, además, el que en el régimen común se asignaba a las Diputaciones provinciales)»¹

1. LA GÉNESIS DEL «DOBLE JUEGO DE DIPUTACIONES» (1839-1841)

El origen de las Diputaciones duplicadas de las Vascongadas se encuentra recogido en el primer desarrollo reglamentario de la ley de 25 de octubre de 1839, efectuado por los moderados mediante el decreto de 16 de noviembre de ese mismo año. Como se sabe, esa ley, que cerró las expectativas abiertas en el Convenio de Vergara, confirmaba, en su artículo primero, los fueros de las provincias vascas, siempre que no atentasen a la unidad constitucional de la Monarquía. Además, en su artículo segundo, arbitra la necesidad de proceder a la realización de las modificaciones indispensables que los hicieran compatibles con el interés general de la nación y de la Constitución de la Monarquía, autorizando al gobierno para resolver las dudas que, entretanto, pudieran suscitarse. Sustentándose en esta autorización, el ejecutivo de Evaristo Pérez de Castro dictó ese decreto, por el que, por un lado, se restablecían las instituciones básicas de los regímenes forales: las *Juntas* y Diputaciones generales, para disponer lo conveniente al régimen y administración interior de las mismas, y los *Ayuntamientos* tradicionales, que se elegirían según fuero y costumbre. Por otro lado, se mantenían, si bien francamente devaluadas, dos instancias establecidas por la ley de 19 de septiembre de 1837 y que correspondían a la administración provincial de régimen común: los jefes políticos, que quedaban como *corregidores políticos* con las atribuciones no judiciales que por fuero, leyes y costumbres competían a los que lo eran en dichas provincias; y las *Diputaciones provinciales* que, elegidas por el método directo, se limitarían «por ahora» a entender en los asuntos relacionados con las elecciones de senadores y diputados a Cortes, que se realizarían en la forma establecida para el resto de la Monarquía.

En Vizcaya, la receptora de este decreto fue la Diputación provincial que, establecida bajo la órbita de la ley de 1837 por la que se suprimieron las Diputaciones forales, se había

1. FERNANDEZ RODRIGUEZ, T-R., *Los derechos históricos de los territorios forales. Bases constitucionales y estatutarias de la administración foral vasca*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales / Ed. Chitas, 1985, pp. 109-110.

instalado en abril de 1839. A esta corporación ese primer desarrollo de la ley de 25 de octubre no le pudo satisfacer más, incluido por el momento aquel aspecto que suponía su continuidad, ya que asumió las funciones electorales que por el mismo se le asignaban². Sin embargo, primero, tras la decisión del pseudo Regimiento general de 28 de noviembre paralizó los trámites que con relación a los comicios legislativos estaba realizando y, después, tras la determinación de la Junta general del 16 de diciembre, por la que se estableció que la Diputación foral se encargara de desempeñar las funciones electorales, «pues no debía consentirse la formación de ninguna otra», se avino gustosa a cesar³.

La supresión de esa corporación, argumentaba al gobierno Diputación foral entonces restablecida, se había efectuado porque «se creía que mientras existiese sería un recuerdo de que las instituciones [forales] habrían de abolirse o una amenaza constante contra ellas» y porque, además, existían presupuestos legales para transferirle a ella sus atribuciones como eran el artículo transitorio de la ley electoral vigente de 20 de julio de 1837, por el que se cometía a la Diputación general y a un número igual de miembros del Ayuntamiento de la capital las funciones electorales, y el artículo octavo del decreto de 16 de noviembre, por el que se facultaba ampliamente al gobierno para resolver cuantas dudas ocurrieran en su ejecución⁴. Sin embargo, pareciéndole al ministro de la Gobernación, Saturnino Calderón Callantes, la Diputación foral un eslabón muy débil para conservar la unidad constitucional indispensable en las elecciones legislativas, haciendo caso omiso a esos consejos normativos, exigió al corregidor de Vizcaya, por la orden de 9 de enero de 1840, el inmediato restablecimiento de la Diputación provincial.

La oposición a esa disposición la protagonizaron coetáneamente las dos Diputaciones vizcainas, la provincial y la foral. La primera, reunida el 15 de enero a instancias del corregidor, tras disentir con este restablecimiento porque se había sometido al dictamen de la Junta general y avalar el traspaso de sus cometidos, ya que con ello no creía se vulnerara la unidad constitucional, se disolvió definitivamente⁵. La segunda iba más lejos y advertía al ejecutivo que si «dejaba simultáneamente existentes dos Diputaciones, la una de ellas querida y venerada, la otra mirada con ceño y desconfianza, como exótica al país», no sólo no encontraría «quien se encargase de ejercer el destino de diputado provincial, ni encontraría ayuntamientos que se prestasen a intervenir en las elecciones», sino que, además, era muy probable que sirviera de «pretexto para promover nuevos disturbios»: «para desarmar a los díscolos» era preciso que se confirieran a la Diputación foral las funciones electorales⁶.

En definitiva, para la clase dirigente vizcaína la permanencia de la Diputación provincial suponía un grave peligro para el gobierno y administración interior de la provincia, porque podía transformarse en un portillo por el que los distintos gobiernos pudieran introducir innovaciones insospechadas, tanto más cuando aún no se habían decidido las cuestiones

2. Archivo General del Señorío de Vizcaya (A.G.S.V.). Elecciones, reg. 29 leg. 4.

3. Archivo Foral de Bizkaia (A.F.B.). Libros de acuerdos de las Diputaciones generales, Regimientos generales y Juntas generales, nº 86.

4. A.G.S.V. Régimen Foral, reg.1 leg. 7. Exposición al ministro de la Gobernación, 23-XII-1839

5. A.G.S.V. Elecciones, reg. 29 leg. 5.

6. A.G.S.V. Régimen Foral, reg. 2 leg. 1. Exposición a la reina gobernadora, 16-I-1840.

fiscales, aduaneras y judiciales, pero, sobre todo, porque podía convertirse perfectamente en la institución de la que se sirvieran los opositores interiores para corroer el régimen foral restaurado. Más aún cuando las Diputaciones provinciales constitucionales configuraban, en estos momentos, un verdadero modelo alternativo: de una parte, porque, al estar reguladas por la instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 3 de febrero de 1823, se convertían en organismos jerárquicamente superiores de los ayuntamientos, e, investidas de una esfera de competencias propias, dejaban de ser exclusivamente un escalón en la organización administrativa del Estado para incorporar las características iniciales de un verdadero ente local⁷; de otra parte, porque al ser elegidas, incluidas las duplicadas de las Vascongadas, de acuerdo con la ley electoral de 1837, se daba cabida en las mismas, dentro de los límites censitarios, a una importante participación ciudadana.

Esa instrucción, la norma básica de la administración provincial desde 1836 hasta 1844, fue la que rigió a las Diputaciones provinciales que se establecieron en las Vascongadas por la ley de 19 de septiembre de 1837. Pues bien, adecuadas a ella las que, con ese carácter, se instituyeron en Vizcaya, tuvieron un celo especial en acoger las atribuciones de esa legislación por las que se les subordinaban los municipios (control de las elecciones locales, de los presupuestos y cuentas municipales), con lo que, con más rigor si cabe que las Diputaciones forales prebélicas, se convirtieron en el centro de gravedad del sistema político-administrativo provincial. Esta alteración de la tradicional relación Diputación-municipios la perpetuó la Diputación foral restablecida, incorporando a sus atribuciones seculares aquellas otras que habían ejercido las precedentes provinciales, que ponían bajo su tutela a los ayuntamientos. Por eso, habiendo sustraído atribuciones que pertenecían a las corporaciones provinciales constitucionales y queriendo englobarlas dentro del marco de la foralidad y, en concreto, aglutinarlas a la Diputación foral, los dirigentes provinciales no estaban dispuestos a que coexistiera con ella una Diputación provincial, que en su momento tuviera potencialmente capacidad para hacerle la competencia: a la Diputación general le corresponden no sólo las funciones electorales, sino «cuantas atribuciones hubieran sido designadas o se designasen a las Diputaciones provinciales»⁸.

Eso por un lado. Por otro, y quizás el motivo fundamental por el que los patricios vizcaínos no admitían la corporación duplicada, se encontraba en el plus democrático en favor de ella: la Diputación provincial era más representativa que la foral. Y así era, porque mientras la primera era elegida directamente por los mayores pudientes (figura que se establece para las Vascongadas por continuar exentas del pago de contribuciones directas), correspondiendo más o menos el 5'5% de la población vizcaína⁹ la segunda lo era indirectamente en unas Juntas generales, cuyos representantes eran, mayoritariamente, los cargos municipales de unos ayuntamientos, como los forales, en los que se restringía la participación a unos pocos notables locales. Por eso si se toleraba esa institución con urna mayor apertura a la participación, aunque no parece que en estos momentos hubiera dificultades para mantenerla controlada, podía servir de ejemplo a seguir por los recién restablecidos ayuntamientos.

7. PAREJO ALFONSO, L., «La región y la legislación histórica del régimen local», *Las Autonomías regionales: aspectos políticos y jurídicos*. Madrid, Instituto Nacional de Prospectiva, 1977, p. 48.

8. A.G.S.V. Régimen Foral, reg. 2 leg. 10. *Proyecto de arreglo o modificación foral para Vizcaya, redactado por el consultor de este Señorío D^o Casimiro de Loizaga*, 1840.

9. En las primeras elecciones celebradas después de la primera guerra carlista en todo el territorio provincial, las de marzo de 1841, se asignaron 6.195 electores para una población de 111.436 habitantes.

tos tradicionales, renovados según fuero y costumbre, tanto más cuando existía una corriente de opinión, el liberalismo progresista vizcaíno, que abogaba por su sustitución por los más democráticos ayuntamientos constitucionales entonces vigentes.

Sustentándose en esos presupuestos, los dirigentes vizcaínos, a pesar de la aceptación por las otras provincias Vascongadas, mantuvieron la inflexibilidad, no permitiendo la duplicidad institucional; lo que ocasionó que, a la postre, la provincia de Vizcaya no tuviera representación en las Cortes de la legislatura de 1840. Esto fue posible, en primer lugar, porque, a diferencia de lo que ocurría en Guipúzcoa, en donde la burguesía donostiarra rechazaba de plano el decreto de 16 de noviembre por considerarlo inconstitucional y planteaba la sustitución de la Diputación foral por la provincial constitucional¹⁰, la burguesía bilbaína, reduciéndose su tradicional enfrentamiento con la aristocracia rural del Señorío, no sólo estaba identificada, mayoritariamente, con el liberalismo fuerista, sino que era un componente esencial del bloque de poder provincial, que propugnaba el fortalecimiento y la consolidación de una única Diputación foral. Paralelamente, en segundo lugar, por la presencia al frente del Corregimiento político de Vizcaya del que fuera desde 1837 jefe político en comisión, el miembro eminente del liberalismo fuerista, Gregorio Lezama Leguizamón, que plegó su cargo de delegado gubernativo al contenido que ese grupo dominante le quería imprimir: la mera presidencia de las instituciones forales provinciales.

Por supuesto, fue factible la excepción de Vizcaya a la duplicidad institucional, en tercer lugar, por el consentimiento del gobierno. Este decía el ministro de Gracia y Justicia, Lorenzo Arrázola, había hecho cuanto estaba a su alcance, hasta con mengua de su decoro, para condescender con la tenacidad vizcaína: «y parecía que esta aumentaba a proporción que se mostraba blando y transigente»¹¹. Y es que, en buena lógica política, no podía ser de otro modo. Los dirigentes vizcaínos mantuvieron su firmeza cuando a su negativa a observar la orden de 9 de enero de 1840 recibieron un simple reproche del ministro de la Gobernación¹² y cuando tuvieron conocimiento de los pasos que había seguido al respecto por la Junta consultiva de ese Ministerio. Esta fue primero de la opinión de mantener exclusivamente a la Diputación foral, después, tras la promulgación del decreto de 16 de noviembre de 1839 y de las resoluciones de la Junta general vizcaína de ese año, planteó que se encargaran de realizar las funciones electorales, recogidas en el artículo tercero de ese decreto, los individuos de más categoría de la Diputación foral unidos a los cuatro miembros más antiguos de la Diputación provincial y, en último lugar, acabó resolviendo a favor de la postura de la corporación foral, es decir, que se encargara al Regimiento general del Señorío las funciones electorales¹³.

No obstante, el gobierno, ante la apertura de las Cortes, a pesar de la mayoría obtenida en las elecciones por los moderados, mantuvo en suspenso una resolución al respecto debi-

10. MUGICA, J., *Carlistas, moderados y progresistas (Claudio Anión de Luzuriaga)*. San Sebastián, Biblioteca Vascongada de Amigos del País, 1950, pp. 216 y s

11. A.G.S.V. Régimen Foral, reg. 2 leg. 2. Correspondencia del comisionado en Corte de Vizcaya, Francisco de Hormaeche, con la Diputación foral, 16-IV-1840.

12. *Ibid.*, 23-I-1840.

13. *Ibid.*, 27-I y 6-I-1840 y VAZQUEZ DE PRADA, M., *Negociaciones sobre los Fueros entre Vizcaya y el poder central, 1839-1877*. Bilbao, Caja de Ahorros Vizcaína, 1984, pp. 82-87.

do al «miedo cervical» que tenía a que los progresistas les acusaran de transgresores de la Constitución¹⁴. Como así ocurrió. La oposición parlamentaria cuestionó la política del gobierno con relación a las provincias vascas, no sólo porque estimara que el decreto de 16 de noviembre de 1839 era contrario a la ley de 25 de octubre de ese año al vulnerar la unidad constitucional, sino porque, además, no se había cumplido en su totalidad, como había ocurrido con la Diputación provincial de Vizcaya¹⁵. Frente a ella, a pesar de la desconfianza de los dirigentes vizcaínos a que, ante la falta de representación en las Cortes, «la parte influyente de la mayoría les abandonara absolutamente o les defendiera sin convicción»¹⁶, la protección que ésta les brindó fue su mejor puerto. Así, al indicar Lorenzo Arrázola, en nombre del gobierno, que la ausencia de las actas de Vizcaya no se había producido «por haberse atropellado la ley, sino por haberla respetado aquí y allí»¹⁷, no sólo colocaba al mismo nivel a la legalidad foral y a la constitucional, sino que, además, con ello se daba nueva vida al pase foral. Pero si esto corroboraba los presupuestos y actuación de los fueristas, la intervención de Juan Martín Carromolino los reafirmaba aún más, al señalar que sólo faltaba el refrendo gubernativo al último dictamen de la Junta consultiva del Ministerio de la Gobernación¹⁸.

Sin embargo, a nuestro entender, para emitir una disposición que suprimiera en Vizcaya la Diputación provincial y encargara a la foral las operaciones electorales, el ejecutivo se enfrentaba con un problema, el de la oportunidad. Había pasado demasiado tiempo desde que se había iniciado el contencioso, y una institución, como la Diputación provincial, podía transformarse en una fuente de conflictos, si la exigencia de su abolición se hacía extensiva a las otras provincias Vascongadas. Y esto era al parecer lo que estaba sucediendo. Además, el contagio se estaba produciendo, sobre todo, en Guipúzcoa, que era la que se encontraba en una situación más delicada por la ruptura existente entre San Sebastián y la provincia. Así, mientras los alaveses seguían aceptando la duplicidad institucional, los guipuzcoanos empezaron a distanciarse de su asentimiento anterior y acordaron, conforme lo había resuelto la Junta general celebrada en Deva en diciembre de 1839, elevar una exposición al gobierno «suplicándole se dignase mandar se suprimiera de todo punto la Diputación provincial, desde ahora y para todas las elecciones sucesivas, como innecesaria y repugnante a los habitantes de aquella provincia»¹⁹.

Por esa razón, siempre desde nuestra perspectiva, porque el gobierno no podía introducir mayores elementos de división en Guipúzcoa, tuvo que volver sobre sus pasos en el caso de la Diputación provincial de Vizcaya. Se retornaba la idea de la necesidad de reunir esta Diputación, pero «para nada más que para cubrir las apariencias», como así quedó recogido en la propuesta conciliatoria alcanzada entre los comisionados del Señorío y el

14. *Ibid.*, 17-II-1840

15. Diario de Sesiones del Congreso (D.S.C.), 23-26-III-1840, nºs 27, 28 y 29.

16. A.G.S.V. Régimen Foral, reg. 2 leg. 2. Correspondencia del comisionado en Corte de Vizcaya. Francisco de Hormaeche, con la Diputación foral, 9-III-1840.

17. D.S.C., 23-III-1840, nº 27, p.614

18. *Ibid.*, p.617-618

19. A.G.S.V. Régimen Foral, reg. 2 leg. 2. Correspondencia del comisionado en Corte de Vizcaya, Francisco de Hormaeche con la Diputación foral, 16-IV-1840.

Ministerio de la Gobernación: «que se mandara por el Gobierno reunir nuevamente la Diputación provincial para comenzar las operaciones electorales; que ésta rehusase, como antes, y con pretextos, si era posible de mayor peso; y que (...) atendiendo lo urgente que era que viniesen a los cuerpos colegisladores los representantes de Vizcaya y a que no era dable sin dilatarlo muchísimo proceder al nombramiento de otra Diputación provincial que interviniese en las elecciones, desempeñase sus veces la general»²⁰.

Algo inesperado, y creemos que un error político, fue la respuesta de la Diputación foral que, no estando dispuesta a volver a instalar «la monstruosa Diputación provincial» ni a realizar componenda alguna, planteó al gobierno un ultimátum: o se la facultaba para intervenir en los asuntos de las elecciones generales o Vizcaya se quedaría sin representación en las Cortes²¹. Como era obvio, el ejecutivo censuró semejante desfachatez y estuvo a punto de mandar sin contemplación alguna que se instituyera en Vizcaya la Diputación provincial, al igual que estaba establecida en Alava y Guipúzcoa²². Si no emitió esta orden, tampoco hizo nada en favor de la demanda de los fueristas vizcaínos, manteniendo en suspenso el sentido en que iba a utilizar la autorización que, acerca de la forma de celebración de las elecciones en las Vascongadas hasta el arreglo definitivo de los fueros, le otorgaba el artículo 64 del proyecto de ley electoral aprobado por el Senado el 12 de mayo de 1840²³.

Ese era el precio que la Diputación foral de Vizcaya pagaba por su obstinación. Aún así, siguió manteniendo impertérrita sus postulados y llegó a considerar que la falta de una orden que consumara la extinción de hecho de la Diputación provincial se debía a que las otras provincias Vascongadas habían aceptado su coexistencia con la foral²⁴. Pero este razonamiento se mantuvo poco tiempo, porque el asunto de la duplicidad institucional quedó definitivamente paralizado con los moderados como consecuencia del levantamiento progresista del verano de 1840, cuyo triunfo colocaba la cuestión vascongada «en un terreno más resbaladizo y escabroso»²⁵.

Así fue porque la acción inmediata del gobierno de Baldomero Espartero se dirigió a conseguir que sus mandatos fueran obedecidos en esas provincias. Para ello, revocó las innovaciones que, de motu propio, se habían introducido en las Vascongadas, como era el caso de la administración foral de justicia en Vizcaya; cubrió los cargos de los corregidores políticos con personas de confianza, que serían los comandantes militares de las provincias, e intentó llenar sus atribuciones de contenido político, equiparándolas a las de los demás jefes políticos de la Monarquía; creó la capitanía general de las Vascongadas para controlar militarmente a estas provincias de forma más eficiente; y abolió el pase foral porque degradaba los poderes del Estado y era incompatible con la unidad constitucional.

20. *Ibid.*, 6-IV-1840.

21. *Ibid.* Correspondencia de la Diputación foral con el comisionado en Corte de Vizcaya, Francisco de Hormaeche, 10-IV-1840.

22. *Ibid.* Correspondencia del comisionado en Corte de Vizcaya, Francisco de Hormaeche, con la Diputación foral, 16-IV-1840.

23. VAZQUEZ DE PRADA, M., *ob. cit.*, p. 99.

24. A.G.S.V. Régimen Foral, reg. 2 leg. 1 Correspondencia de la Diputación foral con el comisionado en Corte de Vizcaya, Francisco de Hormaeche, 27-IV-1840.

25. A.F.B. Libros de acuerdos..., nº 89. Informe de los comisionados en Corte presentado a la Junta el 23 de marzo de 1841.

Regularizada de esa manera la administración foral interina, el ejecutivo progresista se propuso dar cumplimiento al artículo segundo de la ley confirmatoria de los fueros en las Cortes que se iban a reunir en marzo de 1841. Como los comicios convocados para configurarlas debían realizarse con la ley electoral de 1837, el papel otorgado a las Diputaciones provinciales en los mismos era francamente importante, razón por la que el gobierno decidió su renovación total. A ésta se opusieron las Diputaciones forales, solicitando la supresión de las corporaciones duplicadas por estimar que eran «inútiles, desautorizadas e inaplicables al país» y porque sus Diputaciones privativas «habían sido siempre consideradas y eran efectivamente Diputaciones provinciales en el país, populares en su origen y elección»²⁶. Al final, solo Vizcaya siguió manteniendo la unicidad institucional, pero ahora avalada formalmente, ya que por la orden de 24 de diciembre de 1840 se encargaba a la Diputación foral que, junto con el Regimiento general, desempeñara todas las funciones que la ley electoral cometía a las Diputaciones provinciales. De esta manera, los dirigentes fueristas conseguían con los progresistas lo que habían estado reivindicando a los moderados, el control directo y formal de las elecciones generales en la provincia y, sobre todo, la desaparición de la Diputación provincial. No obstante, el entusiasmo con que recibieron esta medida fue casi nulo, porque eran conscientes que el objetivo último de los progresistas no se fijaba en el mantenimiento de la duplicidad institucional, sino en la eliminación de la Diputación foral.

Sin embargo, antes de que eso sucediera, las provincias de Alava y Guipúzcoa lograron ver suprimidas sus respectivas Diputaciones provinciales, si bien bajo otras circunstancias. Con este objeto sus corporaciones forales elevaron, en enero de 1841, una petición, haciendo referencia a Vizcaya que la tenía concedida. Desestimada por el ministro de la Gobernación esta solicitud, porque por la orden de 24 de diciembre de 1840 se habían transferido en Vizcaya las funciones electorales a la Diputación foral por la inexistencia de la Diputación provincial, mientras que en esas provincias se hallaban instaladas y en el ejercicio de sus atribuciones²⁷, tuvieron que esperar al alzamiento moderado-fuerista de octubre de 1841. Fue entonces cuando, entre las medidas tomadas por los fueristas sublevados para el restablecimiento del régimen foral, se encontraba la abolición de las Diputaciones duplicadas de Alava y Guipúzcoa.

La desaparición de la duplicidad institucional se prolongó en el tiempo, pero en un contexto totalmente diferente, porque sofocado ese alzamiento, el gobierno de Baldomero Espartero promulgó el decreto de 29 de octubre de 1841, por el que su administración era uniformada: los corregidores políticos eran sustituidos por los *jefes políticos*, que ostentaban las mismas atribuciones que los otros del Estado; los *ayuntamientos* se adecuaban a las leyes generales; se introducía una sola *Diputación provincial* homologada a las otras de la Monarquía, pero con mayores competencias, al asumir las de las Juntas y Diputaciones generales abolidas. Sin embargo, para el establecimiento de estas corporaciones hubo que esperar a la ley de 23 de abril de 1842, arrogándose hasta entonces sus funciones el delegado del gobierno asesorado por una comisión económica. Vueltas a instalar, se les agregaron, por el decreto de 14 de julio de ese año, a las atribuciones conferidas por el decreto anterior, las de recaudación del donativo.

26. A.F.B. Libros Históricos, nº 2. Conferencia de las provincias Vascongadas, Bilbao, 2-XI-1840

27. GARCIA RONDA, A., *La transformación de la foralidad guipuzcoana (1837-1844)* San Sebastian, Guipuzkoa Donostia Kutxa, 1991, p. 136.

2. LA CONSOLIDACION DE UNOS «CUERPOS INERTES» (1844-1854)

El restablecimiento de las Diputaciones duplicadas de las Vascongadas se produjo por el tercer desarrollo reglamentario de la ley de 25 de octubre de 1839, efectuado por el gobierno moderado de Ramón M^a Narváez mediante el decreto de 4 de julio de 1844. Por esta disposición se restablecían las Juntas *generales*, que se ocuparían de los asuntos de costumbre y de la elección «en el modo y la forma que había solido hacerse» de las *Diputaciones forales*. Estas ostentarían todas aquellas atribuciones que no tuvieran que ver con el ramo de elecciones a Cortes y las relativas al control de la libertad de imprenta, que serían asumidas por las Diputaciones *provinciales*, que seguirían subsistiendo con arreglo al decreto de 16 de noviembre de 1839 y la ley de 23 de abril de 1842; y con las concernientes al ramo de protección y seguridad pública que les correspondían a los jefes políticos, que se mantendrían con el carácter de *corregidores políticos*. Con respecto a los *ayuntamientos* no sólo se continuarían eligiendo conforme a la costumbre, sino que ostentarían «las atribuciones que habían gozado antes del decreto de 29 de octubre de 1841», exceptuándose aquellos que solicitaran regirse por la ley general.

La receptora en Vizcaya de este decreto fue la Diputación provincial que, elegida por el método directo y la legislación electoral de 1837, se había instalado en diciembre de 1843. Aunque esta corporación con lo dispuesto por el gobierno no estuviera plenamente satisfecha, no podía «dejar de admitir como una importante mejora el que se hubiera restituido al país Vascongado a la posición foral que había perdido»²⁸. Por esto y por la actitud del gobierno, y en concreto del ministro de la Gobernación, Pedro José Pidal, que no estaba dispuesto a permitir alteración alguna en lo establecido y tenía la intención de presentar en las Cortes inmediatas un proyecto de ley para el arreglo foral, ni la Diputación provincial, que el 15 de julio de 1844 se plegó a las facultades que le otorgaba el decreto del día 4, cesando en «todas las funciones administrativas y económicas», ni la Diputación foral restablecida el 18 de julio, que las asumió, plantearon oposición alguna a su coexistencia²⁹.

De esas Cortes, para las que se convocaron por el decreto de 10 de julio elecciones generales, dependía, aparte en principio de la suerte de las Vascongadas, la reforma de la Constitución de 1837, así como el establecimiento del modelo político-administrativo conservador. Por ambas razones los dirigentes vizcaínos no pusieron impedimento alguno a que la Diputación provincial asumiera las funciones electorales que tenía asignadas. De esta manera, estos comicios, los últimos en los que, hasta el bienio progresista, se utilizó la normativa electoral de 1837, fueron en Vizcaya los primeros, y también los últimos, en los que la Diputación provincial, que subsistía con la foral, los realizaba. Esto se debió no sólo porque después de estas elecciones hasta 1854 las Diputaciones provinciales constitucionales no tuvieran señalado cometido alguno en este ramo, sino porque, además, entonces (en el bienio progresista) esa institución duplicada sería suprimida.

En 1845, con anterioridad a que esas Cortes, dominadas totalmente por los conservadores, llevaran a cabo la Contrarreforma de la Constitución del Estado, se aprobaron el 8 de enero las leyes de organización y atribuciones de los Ayuntamientos y de las Diputaciones

28. A.G.S.V. Régimen Foral, reg.3 leg.1. Comunicación de la Diputación provincial de Vizcaya al comisionado en Corte de las Vascongadas, Pedro de Egaña, 16-VII-1844.

29. A.F.B. Libros de acuerdos nº 95

provinciales y 2 de abril las de organización y atribuciones de los Consejos provinciales y de los Gobiernos políticos, que establecían el modelo de administración territorial moderado, caracterizado por conformar una organización enteramente centralizada, fundada en los principios de uniformidad y subordinación jerárquica. Adecuándose a los mismos las Diputaciones provinciales, no sólo veían reducida su representatividad al ser elegidas por la normativa electoral más restrictiva de 1846, sino que, desplazadas de las funciones de tutela y control de los ayuntamientos y de las específicamente provinciales, se convertían en unos órganos consultivos del jefe político de funcionamiento intermitente.

Como la situación especial de las Vascongadas, al no haber sido factible aún el arreglo definitivo de los fueros, no permitía la aplicación «rígurosa» de esa nueva legislación municipal y provincial el 18 de febrero se expidió una instrucción para la acomodación a sus instituciones peculiares. Con esta disposición, de una parte, se supeditaban a la autoridad gubernativa los ayuntamientos, poniéndose fin al entramado de relaciones Diputación foral-ayuntamientos, que se había ido configurando a lo largo de medio siglo, tanto con facultades concedidas por el poder central como con competencias sustraídas a las Diputaciones provinciales en los cambios institucionales. Siendo totalmente explícita la instrucción al indicar que «las Diputaciones forales eran por su índole y atribuciones muy distintas de lo que fueron en los últimos tiempos las Diputaciones provinciales» y «que no tenían y nunca habían tenido derecho a mezclarse con el gobierno político y económico de los pueblos», al final el control de uno como del otro acabó pasando al corregidor político. De otra parte, se reafirmaba la existencia de las Diputaciones provinciales duplicadas de las Vascongadas, en las que regiría la parte orgánica de la ley provincial, no así la relativa a las atribuciones, ya que, pudiendo rozarse con las facultades ejercidas por forales, conocerían en los asuntos que les incumbían por el decreto de 4 de julio de 1844 y en los que «pudieran corresponderles en virtud de disposiciones posteriores, siempre que giraran sobre puntos u objetos en que no hubieran entendido antes las Diputaciones forales».

Admitida en las Vascongadas la coexistencia de las Diputaciones provinciales con las forales, en Alava y Guipúzcoa desde el decreto de 16 de noviembre de 1839 y en Vizcaya desde el decreto de 4 de julio de 1844, a los dirigentes forales la adecuación de la normativa, que casi hacía desaparecer el carácter de ente local de las Diputaciones provinciales constitucionales, con lo que se daba fin a la existencia de un modelo de administración provincial alternativo al foral, no les podía dejar de agradar. La parte orgánica que les afectaba terminaba con los peligros de la amplia apertura a la participación que habían tenido las Diputaciones duplicadas del período anterior, adecuándose con mayor precisión a la base electoral censitaria sumamente restringida de la foral y permitiendo con ello una absoluta facilidad para su control político de la institución. La parte referida a las atribuciones tampoco les planteaba mayores problemas desde el momento en que, a grandes rasgos, se mantenía el statu quo, con la salvedad de la posibilidad de ampliación de facultades que se insinuaban en la instrucción. Por eso, frente a esta potencialidad, que les daba motivos para recelar, los patricios vascongados encomendaron a los representantes de las provincias en Madrid que activaran todos los medios a su alcance para que las atribuciones concedidas a las Diputaciones provinciales se limitaran a las señaladas por el decreto de 4 de julio de 1844³⁰.

30. A.G.S.V. Régimen Foral, reg.9 leg. 6. Conferencia de las provincias Vascongadas, Vitoria, 31-III-1845

Esa misma acción a nivel interno la realizaba la propia Diputación provincial de Vizcaya, controlada por los dirigentes fueristas, al negarse a acoger cualquier competencia que se le quisiera agregar. Así, cuando se le remitieron varios expedientes relativos a la indemnización por daños originados en la guerra carlista, en los que según la orden de 9 de diciembre de 1844 debía intervenir, esa corporación decidió abstenerse a tomar conocimiento en ellos, por considerar que dicho asunto competía a la Diputación foral³¹. Pero quizás la máxima expresión de esa actuación autoexcluyente se produjo el 22 de mayo de 1847, al rehusar la transferencia de las atribuciones de la foral, que había sido suspendida en sus funciones, por no haber querido admitir a Rafael de Navascues como corregidor político y presidente de la misma sin la presentación del decreto de su nombramiento³². Nada ocurrió porque una orden del día 26 alzó la suspensión de la Diputación foral.

Datos puntuales que no son más que la expresión de la absoluta inactividad de las Diputaciones provinciales de esas provincias. Mayor aún si se tiene en cuenta que los asuntos en los que entendían, conforme al decreto de 4 de julio de 1844, habían sido excluidos del conocimiento de las Diputaciones provinciales del Estado: el relacionado con el ramo de elecciones generales había sido transferido, desde la aprobación de la restrictiva ley electoral de 18 de marzo de 1846, a los delegados gubernativos; el papel asignado en la legislación de imprenta había desaparecido con el decreto de 6 de julio de 1845, por el que se suprimía el jurado, en cuya formación habían intervenido esas corporaciones. En definitiva, las Diputaciones provinciales de las Vascongadas no tenían asignado cometido alguno.

No obstante, los dirigentes vizcaínos no creyeron conveniente en esta ocasión, a diferencia de los alaveses y guipuzcoanos, plantear su supresión. Este dilema, que surgió cuando el 30 de junio de 1847 se ordenó proceder a la renovación total de las Diputaciones provinciales, a la que se resistían aquéllos, al final acabó siendo encauzado cuando decidieron plegarse a las «juiciosas observaciones» de la Diputación foral de Vizcaya:

«(...) Las Diputaciones provinciales bascongadas son en realidad cuerpos inertes, inanimados, cadáveres en esencia, pero, que aunque soto en apariencia, conservan un ligero soplo de existencia vital en su forma exterior y en los individuos sobre que recae. Esta débil existencia no ha sido hasta aquí mirada como repugnante a los fueros, usos y costumbres del país, así que la conserva sin ataques, pugnas ni encuentros, a la vista de sus Diputaciones generales, desde que fueron restablecidas estas por el decreto de 4 de julio de 1844. (...) Además, es una verdad constante y que sería indispensable poner a la vista, que las Diputaciones provinciales bascongadas son completamente inútiles, porque no les ha quedadola más leve atribución; pero ¿convendría a las generales ponerlo de manifiesto? (...)»³³

Además, continuaban advirtiéndolo los dirigentes vizcaínos, era preciso tener controladas dichas instituciones porque si se consumaban los propósitos aperturistas de los puritanos, que entonces se encontraban en el poder, estableciendo el turno pacífico con los progresistas, era muy factible que se devolvieran a las Diputaciones provinciales las funciones efectivas.

31. A.G.S.V. Régimen Foral, reg.17 leg. 6. Sesión de la Diputación provincial de Vizcaya, 13-V-1845.

32. A.G.S.V. Régimen Foral, reg.17 leg. 1.

33. A.G.S.V. Régimen Foral, reg. 20 leg. 4 Comunicación de la Diputación Foral vizcaína a las homónimas de Alava y Guipúzcoa, 13-VII-1847.

rales. En definitiva, en cierto modo, la existencia de la Diputación provincial se estaba convirtiendo en una «especie de abrigo» para la Diputación foral³⁴.

Teniendo presentes esos presupuestos, las elecciones de las Diputaciones provinciales de las Vascongadas se ajustaron a la normativa general. Una normativa que seguía manteniendo la excepción no sólo por el carácter de las Diputaciones de estas provincias, sino también por el cuerpo electoral que las designaba. Así, nombrados los diputados provinciales por los mismos electores que elegían a los diputados a Cortes, en estas provincias se reducían al mínimo señalado en el artículo 69 de la ley electoral de 18 de marzo de 1846 - los 150 mayores pudientes domiciliados en cada distrito-, ya que continuaban exentas del pago de contribuciones directas. De esta forma, Vizcaya, a la que correspondían tres diputados a Cortes, tenía un cuerpo electoral de 450 personas (el 0'4% de la población, la mitad de la media nacional situada en torno al 0'8%), distribuido en los distritos electorales de Bilbao, Guernica y Valmaseda.

La lista electoral de los 150 mayores pudientes de cada uno de esos distritos formada para las elecciones generales celebradas en diciembre de 1846 fue la que se utilizó en estos comicios provinciales, ajustándola a la división de los partidos judiciales. Si la asignación del número de diputados provinciales se adecuaba, más o menos, a la población de cada uno de ellos, el acomodo del cuerpo electoral generaba verdaderas deformidades: elegían dos diputados provinciales cada uno de los partidos judiciales de Bilbao, Guernica y Durango, que contaban con 149, 116 y 89 electores, respectivamente³⁵, un diputado provincial correspondía a cada uno de los partidos judiciales de Marquina y Valmaseda, que computaban 88 y 8 electores, respectivamente³⁶.

34. ALVAREZ DURAN, F., Examen histórico-analítico de los Fueros de Vizcaya. Madrid. Establecimiento tipográfico de Saavedra y Compañía, 1849. p. 11.

35. El partido de Durango se dividió en dos secciones: Durango, con 61 electores, y Ceánuri, con 28

36. Distritos electorales	- Partidos judiciales -						Totales
	Bilbao	Durango	Guernica	Marquina	Valmaseda		
Distribución electores	Abando 1 Bilbao 139 Ceberio 6 Deusto 1 Larraberua 1 Orduña 1	Abadiano 2 Amorebieta 4 Apatamonasterio 6 Arrazola 2 Axpe 1 Durango 35 Echevarría 7 Elorrio Jemein Izurza Zaldúa Castillo y E. 3 Ceánuri 13 Dima Orozco Villaró	Bermeo 33 Busturia 4 Guernica 36 Luno Morga Múgica 5 Rigoitia 23	Ajangüiz 11 Arbácegui 11 Arrazua 7 Arteaga 2 Cenarruza 1 Cortérubi Guerricaiz Lequeitio Mallavia Marquina 12 Mendata 24 Murélagua Ondárroa	Arrancudlaga 1 Carranza 3 Lanestosa 2 Portugalete 1 Somorrostro 1		
Totales							
Nº de electores	149	89	116	88	8		450
Nº de diputados	2	2	2		1		8
Población	32.148	26.072	17.472	17.685	18.445		111.822
% Elect./Pobl.	0'46	0'34	0'66	0,49	0'04		0'40

(Distribución de los electores de Vizcaya para las elecciones de diputados provinciales de julio de 1847)

Si la reducida base electoral posibilitaba en Vizcaya el control de las elecciones legislativas por parte de los patricios fueristas, esas disparidades facilitaban aún más el de los comicios provinciales. Así, remitidas por el corregidor político, Rafael de Navascues, esas listas electorales a los alcaldes de las cabezas de los distritos judiciales, se celebraron las elecciones en los días 18, 19 y 20 de julio, de las que resultaron elegidos: por Bilbao, José Pantaleón de Aguirre y Juan de Echevarría y La Llana; por Durango, Manuel María Murga y Demetrio de Urquijo; por Marquina, Víctor de Munibe; y por Valmaseda, Vicente de Arana³⁷. Lógicamente, todos estos vocales de la segunda Diputación provincial vizcaína de la década moderada unían a su carácter de fueristas, la pertenencia al grupo de mayores propietarios rústicos y capitalistas de la provincia, superando con creces las exigencias censitarias para ocupar tales puestos (art.-7º, ley, 8-I-1845).

Instalada esa corporación el 15 de agosto, ese delegado gubernativo, ante la falta absoluta de atribuciones observada, requirió a la Diputación foral la remisión de toda la documentación que tuviera en su poder de la anterior Diputación provincial y que no comprendieran las funciones que a ella le correspondían. La respuesta de ésta, limitada a enviarle los expedientes relacionados con las últimas elecciones legislativas celebradas bajo la normativa de 1837, ya que el resto de los papeles, argüía, rozaban asuntos que eran de su legítima competencia³⁸, Impelió a Rafael de Navascues a expedir el 29 de octubre al Consejo provincial un oficio, sumamente personalista, en el que no le solicitaba dato alguno sobre el estado legal de la Diputación provincial, sino que le pedía información para saber si podía existir «incompatibilidad foral» en que la Diputación general de Vizcaya fuera sustituida por la provincial y sobre «los inconvenientes y ventajas administrativas y económicas» que de esa sustitución pudieran derivar.

El informe, presentado por esa institución el 12 de noviembre, respondía a la primera de esas cuestiones señalando que el carácter foral y la parte esencial de las atribuciones de la Diputación general eran «jurídicas», ya que derivaban de la época «en que la administración de justicia absorbía la mayor parte de los deberes de la gobernación y en que juzgar era sinónimo de gobernar». Suprimidas éstas en 1835, cuando se implantó en la provincia el reglamento provisional para la administración de justicia, la Diputación -indicaba ese tribunal administrativo- debía atenerse a aquellas facultades que «por determinaciones soberanas o por el uso y la costumbre ejerciera». Como éstas, deducía el Consejo, no constituían dificultad alguna en cuanto a la cuestión de la incompatibilidad foral, porque «como las reales determinaciones se alteran y modifican del mismo modo que se establecen», no había problema para que la Diputación provincial sustituyera a la foral.

La comparación entre la Diputación foral, identificada con el pasado por el anacronismo de su sistema de elección indirecto en cuarto grado y por la falta del elemento de la discusión y el contraste, frente a la Diputación provincial, producto del presente, por acomodarse a los intereses de la actualidad, por «la clara y terminante expresión de la voluntad de las

37. La falta de atribuciones de la Diputación provincial también se evidencia en la falta de información sobre la misma. De tal manera, que en los propios boletines oficiales de la provincia aparecen datos parciales sobre las elecciones y la composición de estos cuerpos. Por eso hemos tenido que recurrir a la prensa y a los archivos municipales de las cabezas de los partidos judiciales para conformar, si bien incompletamente, las Diputaciones provinciales durante 1844-1854 y 1858-1868. años de coexistencia con las forales.

38. A.G.S.V. Régimen Foral, reg. 9 leg. 8. Comunicación de la Diputación foral de Vizcaya al corregidor político, 16-VIII-1847.

mayorías,) y por reunir la representación de todas las localidades para que la gestión de los negocios fuera desempeñada por agentes de una competencia incontestable, la realizaba el Consejo provincial para responder a la segunda de las cuestiones, y para acabar concluyendo que no podía dudarse en que «administrativa y económicamente estaría más en los principios de la ciencia y en los intereses del país la sustitución de la Diputación foral en la provincial»³⁹.

Lo importante de ese informe no era tanto el contenido, que no trascendió, como la existencia de una institución, el Consejo provincial, que, como cuerpo consultivo del delegado gubernativo, a la vez que tribunal administrativo, no sólo podía realizar tales disquisiciones, sino que, además, había asumido algunas atribuciones que hasta entonces habían estado en manos de la Diputación foral. Por eso y porque, aunque en la orden de 16 de junio de 1845 se indicara que los Consejos de las Vascongadas entenderían en todos los negocios que correspondían a la «autoridad superior política», sin que pudieran intervenir, «por regla general, en asunto alguno de los que, con arreglo al decreto de 4 de julio de 1844, se reservaban a la autoridad foral respectiva», lo cierto es que se convirtieron en los intérpretes más autorizados del gobierno y en el apoyo más firme con que contarían los corregidores para la ejecución de las leyes, no parece difícil adivinar cuál era actitud de los dirigentes vascongados frente a ellos.

Ante tal situación por la que se paralizaban en la esfera de los Consejos muchas de las reclamaciones de las Diputaciones forales, lo que suponía la existencia en el interior de una fuente de innovaciones imposible de parar, los dirigentes vascongados respiraron tranquilos cuando, por las órdenes de 16 de junio y de 22 de agosto de 1848, lograron que los diputados generales y consultores formaran parte de los mismos. Con ello, las Diputaciones forales daban un paso trascendental al asumir no sólo la capacidad jurisdiccional autónoma de la administración, sino el control de los ayuntamientos y de la propia actuación del corregidor, al convertirse en su cuerpo consultivo⁴⁰.

Desde esa nueva posición alcanzada se clausuraban definitivamente los informes que, procedentes de los antiguos Consejos y redactados a instancias de los corregidores, requerían la potenciación y sustitución de la Diputación provincial en lugar de la corporación foral. Con el resguardo que suponía la colonización de los Consejos, se alejaron hasta tal punto esos temores que los dirigentes vizcaínos no mostraron inconveniente alguno a que la Diputación provincial asumiera ciertas atribuciones, como sería participación en la Junta provincial de Agricultura, establecida por el decreto de 7 de abril de 1848, o la intervención en la instrucción de los expedientes de indemnización por los daños causados en la guerra carlista, como así lo volvía determinar la orden de 20 de agosto de 1849.

Pero la cosa no quedaba ahí, porque, a pesar de las exiguas funciones que ostentaba esa corporación provincial, sería la Diputación foral la que, frente a los disconformes con la duplicidad institucional, abogaría por su mantenimiento. Así, ante la oposición planteada por algunos vocales de la Diputación provincial subsistente y por algunas autoridades de las cabezas de los distritos judiciales, como fue el caso del alcalde de la villa de Durango, a

39. Este informe y sus antecedentes se encuentran recogidos en NAVASCUES, R., *Observaciones sobre los Fueros de Vizcaya*. Madrid, Imprenta de Espinosa y Compañía, 1850, pp.151-157.

40. PORTILLO VALDES, J.M.. *Los poderes locales en la formación del régimen local. Guipúzcoa (1812-1850)*. Bilbao, Universidad del País Vasco, 1987, p.176.

cumplimentar la orden de 7 de abril de 1849, por la que se regularizaban las elecciones de las Diputaciones provinciales constitucionales a los meses de febrero, empezando a partir de 1850, fue la corporación foral la que salió al paso, indicando que, por encontrarse sus atribuciones limitadas a las fijadas en el decreto de 4 de julio de 1844, no había inconveniente alguno a que se llevara a cabo la nueva reglamentación⁴¹. De esta manera, en las épocas fijadas de 1850, 1852 y 1854 se renovaron las Diputaciones provinciales vizcaínas, en unas elecciones que se caracterizaron por unos abultados niveles de abstención⁴², dándose el caso, más de una vez, de tener que repetirse por falta de electores, y/o a que, a pesar de ello, distritos como el de Marquina y Valmaseda se quedaran casi constantemente sin representación. Ello, por supuesto, no obstó para que los cargos de vocales de las mismas fueran copados por destacados personajes moderado-fueristas como, los ya citados, José Pantaleón de Aguirre, Juan Echevarría y La Llana, Manuel María de Murga o Víctor de Munibe, o nuevos como Timoteo de Loizaga, Vicente de Ansótegui, Juan Dionisio de Iturriaga y los hermanos Gabriel María y Ambrosio de Orbegozo.

A esa vida lánguida que llevaron las Diputaciones provinciales de las Vascongadas se les fue acercando progresivamente la de los delegados del gobierno en estas provincias. Con éstos, plegados a los dictados de las Diputaciones forales, al carácter y nombramiento de corregidores políticos, así como al juramento de la ley de 25 de octubre de 1839, casi nada tuvo que ver el decreto de 28 de diciembre de 1849, por el que asumiendo los jefes políticos las funciones de los intendentes suprimidos, para hacer efectivo el principio de unidad de la administración provincial, recibieron la denominación de gobernadores de provincia. Decimos esto porque el proceso de socavamiento de la posición de los delegados gubernativos iniciado con la inclusión de las Diputaciones forales en los Consejos provinciales, continuaría con el traspaso a aquéllas, a la alavesa por la orden de 6 de marzo de 1849 y a la guipuzcoana y vizcaína por la de 12 de septiembre de 1853, del control de los presupuestos y cuentas municipales.

3. DOS BIENIOS DE SIGNO OPUESTO SIN DIPUTACIONES PROVINCIALES (1854-1858)

La Diputación foral elegida en la Junta general de 18 de julio de 1854 fue la que tuvo que hacer frente a la nueva situación creada tras el triunfo de la Vicalvarada. Mitigado esta vez el temor por el retorno al poder del conde de Luchana y por el restablecimiento de la legislación política y administrativa imperante en 1843, esa corporación, junto a las homónimas de las Vascongadas, aprovecharon las circunstancias para solicitar que sus Diputaciones asumieran las funciones y atribuciones otorgadas en las demás provincias de la Monarquía a las Diputaciones provinciales, «a excepción de las relativas a las elecciones»⁴³.

41. A.G.S.V. Régimen Foral, reg. 9 leg. 5. Comunicación de la Diputación foral vizcaína al Ayuntamiento de Durango, 25-I-1850.

42. Observando las elecciones celebradas en el distrito de Durango se puede constatar lo siguiente: en 1850, de los 61 electores con que contaba la sección de Durango, a la que le correspondía la elección de un diputado provincial, participaron 7 electores; en 1852, en la sección de Durango acudieron solo 13 votantes, y en la Ceánuri, que contaba con 28 electores, solamente participaron 5; en 1854, reiterada por la suerte de nuevo la elección en la sección de Durango, salió elegido Vicente Azcárraga con 5 votos, total de los emitidos. (Archivo Municipal de Durango. Elecciones de Diputados a Cortes, nº 1, 1841-1867).

43. A.F.B. Libros históricos, nº 3. Conferencias de las provincias Vascongadas, Bilbao, 4/5-VIII-1854.

La respuesta del nuevo ejecutivo progresista no pudo ser más positiva, hasta el punto que esa autolimitación en las facultades de las Diputaciones forales «para salvar la unidad constitucional indispensable de las elecciones, a diferencia de lo que en otro tiempo con tanto énfasis se había esgrimido para impedir que esas corporaciones asumieran el control de los comicios generales, a éste no le suscitaba el menor problema. Decimos esto porque el ministro de la Gobernación, Joaquín Francisco Pacheco, por la orden del 17 de agosto de 1854, accedía expresamente a lo requerido por esas provincias. Así, a partir de entonces las Diputaciones forales desempeñarían las atribuciones que en el resto del Estado correspondían a las Diputaciones provinciales, a excepción en la parte relativa a elecciones en la que debía tener efecto lo prevenido en el artículo transitorio de la restaurada ley electoral de 1837.

Esa ambigua y genérica disposición, que no suprimía las Diputaciones provinciales específicas de las Vascongadas, pero se olvidaba de ellas, tuvo una trascendencia mucho mayor de la que hasta el momento confusamente se le ha dado. De una parte, porque, aunque las Diputaciones forales a lo largo de la década moderada hubieran visto incrementadas sus atribuciones con las concesiones relativas a la participación en los Consejos provinciales y al control de las cuentas y presupuestos municipales, que se encontraban recogidas en este momento en la restablecida ley para el gobierno provincial de 3 de febrero de 1823 a las que se les asimilaba, había otras que, en conformidad con ésta, asumían ahora de una importancia francamente notable, como era el caso de la supervisión de las elecciones locales. De otra parte, porque al no suponer la salvedad establecida en la orden una exclusión, sino una limitación de las Diputaciones forales en la intervención en las elecciones generales, que la normativa electoral progresista otorgaba a las Diputaciones provinciales del resto del Estado, aquéllas lograban una importante participación en ese ramo, ya que, de acuerdo con el artículo transitorio de la ley electoral, conformarían junto con igual número de individuos de los ayuntamientos de las capitales de las Vascongadas las juntas electorales provinciales.

A esa posición nada desdeñable que alcanzaban las Diputaciones forales, se agregó, además, su única presencia en el ámbito provincial, es decir, la desaparición de las duplicadas Diputaciones provinciales. La duplicidad institucional desapareció durante el bienio progresista, sin suprimir sus Diputaciones provinciales específicas, al conceder a las Diputaciones forales las atribuciones de las corporaciones provinciales constitucionales. De todas maneras, como durante la década moderada, tampoco habrían tenido valor alguno los cometidos asignados en el vigente decreto de 4 de julio de 1844: por un lado, porque las relativas al negocio de las elecciones, como ya hemos visto, eran transferidas a las Diputaciones forales; y por otro lado, porque las concernientes a la participación en la legislación de imprenta no tuvieron aplicación, desde el momento que, aunque se restaurara la ley de imprenta de 1837 y en la base 27 del proyecto de Constitución se recogiera la institución del jurado, los gobiernos progresistas no creyeron oportuno su restablecimiento⁴⁴. Encontrándose, por tanto, en igual situación los gabinetes de Baldomero Espartero que los moderados anteriores, la diferencia estribó en que esos, sin aprobar disposición alguna que recogiera la supresión de las Diputaciones provinciales de las Vascongadas, no presionaron para su mantenimiento.

44. TOMAS VILLARROYA, J., «El proceso constitucional (1834-1868)», en *La Era isabelina y el sexenio democrático* (1834-1874). Madrid, Espasa Calpe, 1981, pp. 277-278.

La desaparición de la duplicidad institucional y la asunción por parte de la Diputación foral de las funciones de control y supervisión de las elecciones municipales, y las importantes atribuciones que obtenía en la realización de los comicios legislativos, colmaba las aspiraciones seculares de los dirigentes fueristas y servía para contrapesar el incremento de la participación que en los mismos se producía. Esta situación, sin embargo, a diferencia de épocas anteriores perduró el poco tiempo en que tardaron en retornar los moderados al poder y con ellos el régimen político-administrativo de 1845.

En octubre de 1856 se retornaba la situación previa al bienio progresista y de la misma manera lo hacían las provincias Vascongadas. Así, con el restablecimiento de la legislación de 1845 la configuración de las corporaciones locales retornaba a la órbita gubernativa; se volvían a reimplantar los Consejos provinciales, si bien en estas provincias en la misma forma que tenían cuando fueron suprimidos en 1854; pero no las Diputaciones provinciales, no teniendo aplicación en las Vascongadas los apartados de la orden de 18 de octubre de 1856 para la restauración y conformación de esas corporaciones del régimen común por parte de los gobernadores con personas adictas a los nuevos principios imperantes.

Esta exclusión de la normativa general, lógicamente, sirvió para generar, por lo menos en la clase dirigente vizcaína, una especie de ilusión de continuidad en la desaparición de las Diputaciones provinciales duplicadas lograda durante el bienio progresista. Una ilusión que, además, se prolongaría en el tiempo porque de la misma forma que, configuradas de esa manera, las Diputaciones provinciales de régimen común permanecieron a lo largo de 1857, también continuaron sin establecerse las correspondientes a la situación de interinidad foral de las Vascongadas. No obstante, justificada la falta de renovación de las primeras porque la sucesión y simultaneidad, en algunos casos, de las elecciones municipales y legislativas habían impedido la convocatoria de las provinciales y porque era necesario dar un respiro a las «emociones electorales», que «agitaban profundamente los intereses de localidad y exacerbaban la pasión política»⁴⁵, nada se disponía con relación a las segundas. ¿Era un olvido debido al vacío competencial en que se encontraban las Diputaciones provinciales específicas de las Vascongadas?

Así parece que fue, sin que al respecto ninguna autoridad foral, por supuesto, se molestara en recordarlo, ni ningún delegado gubernativo se percatara de ello, hasta que el corregidor de Alava puso en alerta al ministro de la Gobernación del gabinete de Francisco Armero, al informarle de su decisión de no convocar en esa provincia a la Diputación provincial para efectuar la segunda reunión del año, de acuerdo con lo dispuesto en la orden de 16 de noviembre de 1857, en atención al estado excepcional en que se encontraba. La respuesta del titular de esa cartera ministerial, Manuel Bermúdez de Castro, no se hizo esperar y, desautorizando al gobernador de Alava, por la orden de 5 de diciembre de ese año, aparte de resolver que aquella convocatoria era de aplicación general para todas las provincias de la Monarquía, y por lo tanto también para las Vascongadas, estableció con absoluta nitidez cuales eran las intenciones y las posibilidades que para el gobierno tenían las Diputaciones duplicadas de estas provincias:

«(...) En todo caso las disposiciones del Gobierno Supremo, que no afecten de una manera esencial al régimen foral interinamente existente, deben ser acatadas y cumplidas en esas provincias, con tanto más esmero y exactitud cuanto mayor sea el interés que existe para conseguir del

45. R. D., 20-III-1857, convocando ala primera reunión ordinaria de las Diputaciones provinciales

Gobierno de la nación las concesiones convenientes en la organización definitiva que administrativamente hayan de recibir la existencia e intervención de las Diputaciones provinciales, que con aplauso del mismo país han funcionado en diferentes épocas del régimen foral. (...)»

Pero esta importante disposición no parece que por el momento traspasara los límites de la provincia de Vizcaya, porque aquí no sólo no se restableció la Diputación provincial, sino que tampoco se realizó tipo alguno de respuesta frente a la misma. De tal forma, que en el bienio moderado de 1856-1858, de igual manera que en el bienio precedente de signo contrario, en esta provincia no se estableció más Diputación que la Diputación foral.

4. EL MANTENIMIENTO DE «RUEDAS INÚTILES Y SIN USO EN LA MÁQUINA ADMINISTRATIVA» (1858-1868)

La exclusividad de la Diputación foral duró hasta el acceso de José Posada Herrera a la cartera de la Gobernación del último de los gobiernos de ese bienio moderado. Este, por fin después de dos años, por el decreto de 23 de mayo de 1858 convocó elecciones para la renovación total de las Diputaciones provinciales, que ahora tenían todos los visos de hacerse extensivas a las Vascongadas. Así, la publicación en el boletín oficial de Vizcaya del 1 de junio de ese año de la convocatoria de esos comicios provinciales, a celebrar los días 20, 21, y 22 del mes en curso, junto con una circular del corregidor político, Francisco de Otazu, en la que indicaba a los alcaldes de las cabezas de los partidos judiciales que, para la realización de los mismos, aparte de seguir las disposiciones recogidas en la ley de 8 de enero de 1845, tuvieran en cuenta que en los distritos de Bilbao, Guernica, Durango y Valmaseda debían elegirse dos diputados y en el de Marquina solo uno, marcó el inicio de la reacción de los patricios vizcaínos, desde el retorno al régimen moderado, contra el restablecimiento de la Diputación provincial. Una oposición que, fundada en la carencia absoluta de atribuciones que habían tenido estas corporaciones duplicadas en las Vascongadas y en el temor a que el gobierno quisiera llenarlas de contenido, limitó sus acciones exclusivamente al ámbito provincial.

Así, para hacer frente a esa convocatoria, el 16 de junio la Diputación foral remitió: De una parte, un oficio al corregidor solicitándole la suspensión de esos comicios, amparándose en que no creía que estuviera en el ánimo del gobierno hacerlos extensivos a las Vascongadas, porque las Diputaciones duplicadas desde el restablecimiento de la ley electoral moderada habían perdido la única atribución que les había dejado la orden de 17 de agosto de 1854 -que consideraba vigente, ya que «no había sido derogada ni modificada por resolución posterior+ al ser asumida por los delegados gubernativos, con lo que no existía negocio alguno que someterles a su deliberación y acuerdo⁴⁶. De otra parte, una circular a los pueblos vizcaínos en la que, dándoles cuenta del anterior oficio, se les indicaba que el restablecimiento de la Diputación provincial, además de ser contrario al régimen foral, carecía de sentido porque las atribuciones que en otras provincias eran encomendadas a las de su clase en las Vascongadas las desempeñaban las Diputaciones forales; no se les podía decir más claro que no participaran en esas elecciones⁴⁷.

46. A.G.S.V. Elecciones, reg. 58

47 A.F.B. Acuerdos de la Diputación...nº 103

Resuelta la cuestión de las Diputaciones provinciales de las Vascongadas por la orden de 5 de diciembre de 1857 el corregidor de Vizcaya no tuvo la menor duda respecto a la realización de las elecciones de esa corporación en esta provincia. Así, estimando que nadie estaba facultado para contrariar directa ni indirectamente los mandatos soberanos, el 19 de junio emitió una circular para contrarrestar la que, «únicamente por exceso de celo», -argüía Francisco de Otazu- había difundido la Diputación foral. En la misma, recogiendo alguna de las consideraciones contenidas en las instrucciones que el ministro de la Gobernación había remitido el 31 de mayo a los gobernadores con la intención de inaugurar con estos comicios una «nueva práctica electorales, manifestaba a los vizcaínos que las elecciones de la Diputación provincial ni suponían una innovación, ya que se habían instalado en otros momentos y habían funcionado con el «aplauzo de sus habitantes», ni afectaban de una forma esencial al régimen foral, porque, estando encargada la Diputación foral de la «dirección administrativa y económica de la provincia en una lata acepción», la corporación provincial no podía ejercer más que funciones consultivas⁴⁸.

A pesar de que el tiempo de las elecciones estaba ya encima, los dirigentes vizcaínos siguieron empeñados en conseguir su suspensión por medio de la claudicación del corregidor. Así, haciendo oídos sordos a la orden de 5 de diciembre de 1857 y rehuyendo las sugerencias de Francisco de Otazu para que expusieran al ejecutivo el problema que planteaban sobre las atribuciones de la Diputación provincial, ya que era el único que podía resolverlo⁴⁹, siguieron intentando convencerle de que no pensaban que estuviera en la mente del gobierno «crear ruedas inútiles y sin uso en la máquina administrativa»⁵⁰. No lo creían cuando había desaparecido el único objeto de su existencia, que era el de entender en lo relativo a las elecciones generales, para así «salvar la unidad indispensable» de las mismas, y, menos aún, cuando por esta razón -enfaticaban- se estaba produciendo una «sobreexcitación» entre los vizcaínos. E incluso iban más lejos al establecer una estricta analogía entre las disposiciones relativas a esas Diputaciones con las referentes a las quintas y contribuciones:

«(...) del mismo modo que jamás creará que es voluntad del Gobierno de SM. que se establezcan aquí las quintas y contribuciones, por el solo hecho de que se circularan, como se circulan, a los delegados de la Corona en el país vascongado las leyes de exigir en las que siempre figuran los relativos a estas provincias. (...)»⁵¹

En última instancia, sin poder rechazar que el restablecimiento de la Diputación provincial fuera una innovación, los patricios forales, puntualizaban, considerando que, desde su institucionalización por el decreto de 16 de noviembre de 1839, jamás «el país la había aceptado ni prestado su aquiescencia»⁵². Esto podían argumentarlo porque sus referencias cronológicas se limitaban a los periodos en los que la Diputación provincial desde aquel decreto no se había instalado en Vizcaya, bien por el incumplimiento de las disposiciones que al res-

48. A.G.S.V. Elecciones, reg. 58.

49. *Ibid.* Comunicación del corregidor político a la Diputación foral, 17-V-1858.

50. *Ibid.* Comunicación de la Diputación foral al corregidor político, 18-V-1858.

51. *Ibid.* Comunicación de la Diputación foral al corregidor político, 22-VI-1858.

52. *Ibid.* Comunicación de la Diputación foral al corregidor político, 23-VI-1858.

pecto se habían establecido, como había ocurrido en 1839-1840, bien bajo los dictados de las órdenes de 24 de diciembre de 1840 y de 17 de agosto de 1854 durante la estancia en el poder de los progresistas. Así, sin realizar la menor alusión a lo sucedido a partir del decreto de 4 de julio de 1844, durante la década moderada, esas órdenes eran los títulos en los que se apoyaban para que no se les achacara de incumplir los mandatos soberanos⁵³.

Lo absurdo del caso es que el corregidor político no zanjara la cuestión y continuara la polémica con los dirigentes forales. Así, tras haber recurrido al «auxilio de personas respetables identificadas con las instituciones forales» y, en gran medida, influenciado por ellas, consideraba «extemporáneas» las apreciaciones de aquellos sobre la Diputación provincial, porque si no «de derecho, de hecho» había sido aceptada por el país. A ello se agregaba, en un último intento de persuasión, primero, que las provincias forales de Alava y Guipúzcoa, que se encontraban en igual situación que la de Vizcaya, se habían plegado sin el menor obstáculo ni protesta a que se llevaran a cabo las elecciones de diputados provinciales, y, segundo, a diferencia de lo que ellos habían percibido, no observaba síntoma alguno de agitación entre los vizcaínos que mostrara el rechazo a la corporación provincial⁵⁴.

En esto tenía razón Francisco de Otazu, porque los electores permanecieron absolutamente tranquilos, hasta el punto de no celebrarse los comicios provinciales más que en los distritos de Marquina y Guernica. Dándose el caso, además, de que en este último distrito su realización se debió, exclusivamente, a la presión ejercida por los electores de la villa de Bermeo frente a los de la de Guernica, que habían decidido no concurrir a los mismos, pero que tuvieron que hacerlo para impedir que saliera elegida una candidatura contraria a los «intereses del país» auspiciada por aquellos. Esta justificación de lo ocurrido no fue óbice para que los electores de Guernica, encabezados por su ayuntamiento, se encontraran apesadumbrados por no haber podido seguir los dictados de los dirigentes forales⁵⁵. A estos niveles llegaba la *influencia moral* de la Diputación foral.

Por supuesto, el ministro de la Gobernación no iba a permitir que la situación se prolongara por mas tiempo y así, por la orden de 29 de junio, tras manifestar el desagrado por la conducta «injustificable» observada por los dirigentes forales vizcaínos e indicar que se habían abierto los trámites para determinar las posibles infracciones legales en las que pudieran haber incurrido, establecía que se realizaran las elecciones en los distritos en los que no se habían efectuado, conforme a lo recogido para tales casos en las leyes provincial y electoral, y ponía, para ello, en manos del corregidor de cuantas disposiciones creyera pertinentes. A pesar de que también con esta orden se aprobaba la actuación seguida por Francisco de Otazu, lo cierto es que tuvo los días contados como gobernador civil de Vizcaya, ya que se vio desplazado del cargo por el decreto de 2 de julio, si bien se mantuvo interinamente en el mismo hasta la llegada del titular a finales de este mes.

De esta manera, celebradas las elecciones los días 2, 3 y 4 de julio de 1858 en los distritos de Bilbao y Durango (el de Valmaseda no tuvo representación hasta 1862), el 18 de

53. *Ibid.* Comunicación de la Diputación foral al corregidor político, 22-VI-1858.

54. *Ibid.* Comunicación del corregidor político a la Diputación foral, 23 y 25-V-1858.

55. *Ibid.* Comunicación del ayuntamiento de Guernica a la Diputación foral, 23-V-1858

ese mes volvió a se reinstalada la Diputación provincial, cuyos vocales serían: por Bilbao, Juan María de Ibarra y Mariano Artazcoz y Plaza; por Guernica, Antonio López de Calle y Antonio Julián de Ozamiz; y por Marquina, Toribio Ibaceta⁵⁶. Este desplazamiento si no de importantes líderes fueristas, sí de personas de confianza, no era más que la expresión de la necesidad que tenían los dirigentes forales de controlar esa corporación duplicada, vacía de atribuciones, tanto para impedir que se introdujeran sectores de la oposición (caso de lo ocurrido en el distrito de Guernica) como, y sobre todo, para neutralizar cualquier intento del gobierno que quisiera llenarla de contenido. Un control que no generaba grandes dificultades desde el momento en que su cuerpo electoral seguía siendo el mínimo recogido en la restablecida ley electoral de 18 de marzo de 1846 para las elecciones de diputados a Cortes: los 450 mayores pudientes, 150 por distrito. Eso sí, con las distorsiones que ocasionaba la adaptación de los distritos establecidos para esas -Bilbao, Durango y Guernica- a la de los partidos judiciales, que eran los utilizados para las de Diputaciones provinciales, que ahora en caso de Valmaseda se corrigió con respecto a la población, al asignarle la elección de dos diputados provinciales, no así con relación al número de electores, que siguió siendo francamente desproporcionado⁵⁷.

Fracasado el intento de detener el restablecimiento de la Diputación provincial, a la corporación foral no les quedó mas remedio que exculparse por su actuación, para no perder la confianza del ejecutivo y, con ella, la posición preeminente que gozaba. Para ello remitió un escrito al corregidor, con la intención de que lo elevara al gobierno, el que todo el soporte de la justificación de su conducta se sustentaba en la falta de comunicación de la orden de 5 de diciembre de 1857, razón por la que habían considerado que la renovación arbitrada de las Diputaciones provinciales, al igual que «sucedió con las leyes de quintas, contribucio-

56. Seguimos encontrándonos con los mismos problemas que ya indicamos en la nota nº 37.

57. De acuerdo con las listas electorales del 15 de diciembre de 1857. que fueron las que se utilizaron para esos comicios provinciales, y conforme con la distribución de los electores entre los distintos pueblos de los partidos judiciales hemos elaborado el siguiente cuadro:

- Partidos judiciales -											
Distritos electorales	Bilbao		Durango		Guernica		Marquina		Valmaseda		Totales
Distribución electores	Arrigorriaga	1	Amorebiela	23	Ajanguiz	6	Echevarría	7	Arrancudiaga	1	
	Abando	1	Arrazola	2	Arteaga	7	Jemein	9	Carranza	3	
	Begoña	1	Castillo y E.	2	Arrazua	3	Lequeitio	11	Murquez	1	
	Bilbao	133	Ceánuri	5	Bermeo	42	Marquina	19	Lanestosa	2	
	Deusto	1	Durango	18	Busturia	3	Ondárroa	1	Orduña	1	
			Echano	8	Cortézubi	6			Portugalete	3	
			Elorrio	5	Forua	2			Valmaseda	2	
			Ibarruri	7	Gorocica	4					
			Lemona	7	Guernica	43					
			Mallavia	12	Ibarrangelua	2					
			Orozco	3	Luno	3					
			Berriz	9	Mendata	2					
			Villaro	2	Múgica	3					
			Zaldúa	8	Mundaca	5					
					Nachitua	6					
					Pedernales	1					
					Rigoitia	4					
Totales											
Nº de electores	137		111		142		47		13	450	
Nº de diputados	2						1		2	9	
Población	47.711		32.281		35.726		15.655		29.205	160.578	
% Elect./Pobl.	0.28		0.34		0.39		0.30		0.04	0.28	

nes y otras», no era extensiva a Vizcaya, más aún, cuando -argüía- esa corporación duplicada constituía una flagrante infracción de la ley de 25 de octubre de 1839⁵⁸.

Nada ocurrió porque, reafirmandose las tendencias iniciadas en la década moderada, a partir, sobre todo, del largo gobierno unionista, alejada cualquier pretensión de arreglo foral, las Diputaciones forales reforzaron su posición, convirtiéndose no sólo en administración activa, al compartir estas funciones con el delegado del gobierno, sino también en consultiva, al formar parte, y en algunos casos sustituir, a las juntas y comisiones que constituían la administración periférica del Estado. Un robustecimiento que contrastaba con la situación deprimente en la que se encontraban las Diputaciones provinciales constitucionales del resto del Estado. Marginación que no dejaba de ser favorable para los dirigentes forales, ya que se convertían en un resguardo para las Diputaciones provinciales específicas de las Vascongadas. De esta manera, reducidas aquéllas a simples órganos deliberativos, las duplicadas de las Vascongadas se limitaban a ser unos cuerpos anodinos. Así, no sólo seguían sin tener valor alguno los cometidos asignados por el decreto de 4 de julio de 1844, sino que, además, aquellos marginales que asumieron durante la década moderada también desaparecían.

Por tanto sin sufrir cambio alguno en las constantes destacadas a su restablecimiento en Vizcaya en 1858, esas Diputaciones duplicadas, vacías de atribuciones, se renovaron en las mismas fechas que las de régimen común (febrero de 1860 y febrero de 1862), pero con las características propias del cuerpo electoral reducido a los 450 mayores pudientes y las deformidades generadas por la adecuación de los distritos electorales utilizados para las elecciones de diputados a Cortes a los partidos judiciales, base sobre la que se articulaban estos comicios. También permanecieron las peculiaridades del abultado abstencionismo que se producía en estas elecciones y del desplazamiento a estas corporaciones de importantes líderes fueristas. Así, en las Diputaciones de 1860 y 1862 fueron vocales personajes que estuvieron presentes en la anterior corporación como Antonio López de Calle, Antonio Julián de Ozamiz, Toribio Ibaceta y Mariano Artazcoz y Plaza, o nuevos como Juan Echevarría y La Llana, Manuel Jacinto de Jane, José María Murua, José María del Río, Juan María de Ibarra, José Manuel Torre-Urrutia y Francisco de Arteche.

La intranquilidad retornó a las Vascongadas con relación a las Diputaciones provinciales con la aprobación de la ley sobre el gobierno y administración provincial de 25 de septiembre de 1863 porque, aunque en su artículo segundo de esa ley se recogiera la excepcionalidad para esas provincias, al establecer que solo regiría en estas provincias en lo que no estuviera en contradicción con sus fueros, subrayando, además, que estos serían prevalentes sobre la misma, con esta legislación se creaba un modelo de administración provincial que, si bien totalmente supeditado aún al gobernador civil, comenzaba de nuevo a aparecer como una administración local propiamente dicha, con lo que se podía convertir, en algún momento, en una alternativa de los opositores a la administración interior de las provincias forales. En otras palabras, a pesar de que con esa legislación se procediera más que a una descentralización a una desconcentración, dejándose siempre a salvo las facultades que al gobierno le competían para inspeccionar y reformar los actos de los gobernadores y de las corporaciones provinciales sobre los negocios delegados⁵⁹, lo cierto es que las

58. A.G.S.V. Elecciones, reg. 58. Comunicación de la Diputación foral al corregidor político, 2-VI-1858.

59. RUBIALES TORREJON, A., *La Región: historia y actualidad*. Sevilla, Instituto García Oviedo, 1973. pp.73-74.

Diputaciones provinciales de las Vascongadas empezaban a contar con una base de desarrollo vigente de la que no habían gozado -por lo menos en Vizcaya- en su duplicidad con las Diputaciones forales. Razón por la que los dirigentes forales decidieron crear un frente común para hacer impedir cualquier intento de aplicación de esta legislación⁶⁰.

No fue necesario poner en práctica ese acuerdo porque la nueva legislación sobre administración provincial no afectó para nada a la situación vigente en las Vascongadas. La prueba más palmaria de que la ley de 25 de septiembre no se cumplía ni se aplicaba en Vizcaya fueron los inmediatos comicios provinciales convocados por el decreto de 20 de octubre. Primero, porque se alteró el mandato establecido en la misma y en la convocatoria electoral por el que los comicios provinciales debían celebrarse en el mes de noviembre, así en los distritos de Bilbao, Valmaseda y Durango se celebraron en diciembre. Y segundo, porque se hizo caso omiso a la exigencia, también recogida en aquélla, por la que para que la elección de diputados fuera válida era necesario que ejerciera el derecho al voto la mayoría de los electores, al seguirse nombrando a los diputados con un respaldo electoral exiguu y sin repetirse, por supuesto, los comicios.

Así, a diferencia de lo ocurrido en otras provincias de la Monarquía, en las que, con la introducción de la nueva legislación, se produjo en esas elecciones provinciales un verdadero despertar de la participación política⁶¹, en Vizcaya no se produjo cambio alguno, ni en las constantes mantenidas en esos comicios ni en el control que la clase dirigente ejercía sobre esta corporación duplicada. A este respecto, en esta Diputación cubrieron los puestos de vocales, junto a los personajes ya destacados de Juan Ibarra y Mariano Artazcoz y Plaza, dos propietarios bilbaínos de los más pudientes de Vizcaya, como eran Mariano de Larrinaga y Saturnino de Gana y Manzárraga. A ellos se les agregaron, además, Faustino Zugasti, Antonio González de Careaga y José de Villanueva.

Esa situación, que no era más que la continuidad en las pautas ya seculares de los comicios provinciales de Vizcaya, nada tenía que ver con la existente cuando, por el decreto de 21 de octubre de 1866, se convocaron elecciones para renovación total de las Diputaciones provincial. Para entonces, primero, se había promulgado la ley electoral de 18 de julio de 1865, con la que, introduciendo el sistema de circunscripción provincial y triplicando el cuerpo electoral, en Vizcaya se ampliaban de forma más que notable los electores, pasando de 450 a 6.994⁶². Segundo, se había aprobado el 21 de octubre de 1866 otro decreto por el que, reformando las leyes de organización y atribuciones de municipios y provincias, se retornaba a la centralización sin fisuras anterior. Tercero, el régimen constitucional isabelino había entrado en una crisis irreversible que, afectando a la clase dirigente vizcaína, había ocasionado su división y polarización entre un grupo dominante, fuerista tradicionalista basculando al carlismo, y un grupo de oposición, fuerista liberal con lazos hacia los demócratas.

60. A.F.B. Libros históricos, nº 3. Conferencias de las provincias Vascongadas, Vergara, 20/21-X-1863.

61. MESTRE, J., «Les eleccions provincials a Barcelona: 1833-1875» en *Histori de la Diputació de Barcelona*. Barcelona, Diputació de Barcelona, 1987-1988, vol. III, pp.139.140.

62. Con esta ley electoral y la orden de 25 de octubre de 1865 se procedió en noviembre de este año a fa renovación parcial de las Diputaciones provinciales, que no hemos mencionado porque no alteraron para nada las constantes que hasta entonces se habían seguido en Vizcaya en estos comicios. Fueron, entre otros, vocales de esta corporación Faustino Zugasti, José María de Ibarra, Mariano de Artazcoz y Plaza, Víctor de Munibe y Ambrosio González Careaga.

Al calor de esas alteraciones los días 25, 26 y 27 de noviembre de 1866 se celebraron los comicios provinciales, en los que en Vizcaya se produjo un verdadero desembarco de prohombres muy influyentes de Bilbao pertenecientes al grupo liberal⁶³. Esta acción, por contra a lo que planteaba entonces el *Euscalduna*, reduciéndola a una simple actuación de esos personajes para eximirse de otras cargas de más trabajo como eran los ayuntamientos o los juzgados de paz⁶⁴, creemos que era un mecanismo de presión al fuerismo gobernante, para mostrarle que frente a su política exclusivista del régimen foral podía existir una vía alternativa, la constitucional.

La presencia en la corporación provincial duplicada del grupo liberal fue una de las razones que impelieron a la clase dirigente, ante el cambio de la revolución de septiembre de 1868, a darle cabida de nuevo en la misma. Así, retornándose al fuerismo moderado, nucleado en el mantenimiento de una política exclusivamente fuerista, para conseguir que el grupo liberal se distanciara del sector demócrata y para que los carlistas, ante un trono que había quedado vacío, no propiciaran un levantamiento, las disposiciones que entonces se tomaron se hicieron «para la reparación de los contrafueros y para recobrar en su integridad los fueros y libertades del Señorío». Entre esas medidas, reducidas a trasladar a la Diputación foral todas las atribuciones de la administración periférica del Estado, que se le habían escapado de su control, y a recuperar el pase foral, se encontraba, por oponerse «a las atribuciones que por fuero, uso y costumbre competían a la Diputación general» y «por tener su origen en leyes administrativas opuestas a las libertades del Señorío»⁶⁵, la supresión y disolución de la Diputación provincial de Vizcaya.

5. LA REVOLUCION HACE DEFINITIVA LA SUPRESION DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES (1868-1871)

Como quiera que la Monarquía borbónica había hecho de la forma centralizadora de la administración un instrumento de perpetuación del sistema, ahora centralismo y poder absoluto resultan ser la misma cosa. De ahí que la descentralización constituyera un auténtico leiv motiv del movimiento revolucionario y de ahí que una de las primeras actuaciones del gobierno provisional del general Serrano fuera la de otorgar una ordenación legal acorde

63.							
Partidos judiciales	Población	Nº electores	% Elec./Pobl.	Votantes	% Participación	Candidatos	Nº votos
Bilbao	54.009	2.104	3'89	12	0'57	Martín de Zabala	11
						Eduardo Aguirre	11
Durango	31013	1.273	4'10	35	2'7	Blas de la Quintana	35
						Manuel de la Torre	35
Guernica	36.342	1.813	4'98	122	6'73	Mariano de Mazarredo	122
						Gabriel María Ibarra	122
Marquina	16.323	744	4'55	10	1'34	Manuel María de Gortázar	10
Valmaseda	31.018	1.060	3'41	35	3'30	Basilio de Gorbeña	35
						Antonio González	35
Totales	168.705	6.994	4'14	214	3'06		

64. Gacetilla Inserta en el *Euscalduna* del 27-XI-1866, nº1524.

65. A.F.B. Libros de acuerdos...nº109. Circular de la junta de gobierno de Vizcaya, 9-X-1868

con ese principio. Así, con fecha de 21 de octubre de 1868, puso en vigor, con ligeras modificaciones, la ley municipal de 1856 y el desenvolvimiento de las bases acordadas entonces para la ley orgánica provincial. Por este ordenamiento, que regiría de manera provisional hasta que la nueva Constitución estableciera las bases sobre las que habría de edificar el nuevo orden político-administrativo del Estado, la Diputación se configuraba como un cuerpo de funcionamiento permanente, dotado de un núcleo de competencias propias que, abarcando «todo lo que concernía a la Administración civil y económica, propio y exclusivo de la respectiva provincia», se encontraban enlazadas con la administración municipal puesta bajo su tutela y control.

En Vizcaya, la junta de gobierno provincial, antes de recuperar la denominación de Diputación general, ya que eran lo mismo, sí procedió a la transformación de las corporaciones locales, mediante el sistema foral identificado con el sufragio universal, pero nada hizo con relación a la configuración de la Diputación provincial, que ella misma se había encargado de disolver. No se hizo nada porque nada se planteó con respecto a esa omisión, incluso con la toma de posesión, el 28 de octubre, del nuevo gobernador civil de Vizcaya, Martín Tosantos. Y eso pudo deberse, primero, al propio desconocimiento de la existencia de esa institución duplicada, vacía de atribuciones, que, además, se acrecentaba en los momentos de confusión como este. Segundo, porque el proceso de elecciones de Diputaciones provinciales, que debía seguirse a la aprobación de la nueva normativa, como en otros momentos, quedaba relegado a la celebración de las elecciones municipales y legislativas. Así, mientras se disponía que se celebraran comicios municipales de acuerdo con la legislación restablecida, se indicaba que fueran comisiones de los ayuntamientos las que, reunidas en las cabezas de los partidos judiciales, nombraran los diputados provinciales y suplentes, en los casos en que no estuvieran cubiertos en las corporaciones formadas por las juntas provinciales.

Las cosas empezaron a cambiar tras la circular que el 24 de noviembre dirigió la Diputación foral a los pueblos vizcaínos, en la que, recogiendo el pase otorgado por el síndico a la nueva legislación municipal y provincial, les señalaba que no observaran sus preceptos porque coartaban «las omnímodas facultades que, por fuero, uso y costumbre, les competían para arreglar por sí todo lo relativo a su peculiar administración» y «amenguaban y limitaban casi en toda su extensión la soberanía de las Juntas generales y las atribuciones forales de la Diputación general»⁶⁶. Frente a esta actuación la orden de 8 de diciembre expedida por el ministro de la Gobernación, Práxedes Mateo Sagasta, no pudo ser más explícita al establecer: en primer lugar, que estando separada en las Vascongadas la administración municipal de la provincial, correspondiendo exclusivamente ésta a la Diputación foral y aquélla al gobierno central, la ley municipal era aplicable en todas sus partes a sus municipios; en segundo lugar, que, como respetando los fueros confirmados por la ley de 25 de octubre de 1839, no existía impedimento alguno para que se constituyeran y funcionaran las Diputaciones provinciales, éstas debían conformarse en las Vascongadas con arreglo a la ley provincial de 21 de octubre, entendiendo en todos aquellos asuntos que no fueran de los atribuidos por los fueros a las Diputaciones forales y en todos los relativos a la administración municipal recogidos en esa normativa.

Creo que la importancia de esa orden no es necesario destacarla, su propio contenido nos la da. Con ella no sólo se terminaba con la posición de superior jerárquico, que la

66. *Ibid.*

Diputación foral había logrado con relación a los ayuntamientos, sino que se creaba una administración provincial paralela en toda regla. Pero una cosa era lo que prescribía esa disposición y otra muy distinta lo que de la misma se aplicaba. Así, si en Vizcaya los ayuntamientos fueron elegidos con arreglo a la normativa general, pero no se homologaron en cuanto a su organización y atribuciones, conservando las tradicionales forales, la Diputación provincial seguía en la misma situación que en los albores de la revolución, es decir, continuaba sin establecerse.

Con respecto a esta institución duplicada resulta de extraordinario interés la conferencia que los dirigentes vascongados celebraron en Llodio el 28 de diciembre. Teniendo como premisa previa lo impracticable que resultaba la instauración de las Diputaciones provinciales en las Vascongadas, porque «constituían una infracción manifiesta al régimen foral», en esa reunión se fijaron dos planos de actuación paralelos: de una parte, había que realizar gestiones ante el gobierno para que, de la misma manera que en ocasiones análogas (el bienio progresista), las atribuciones que el régimen común confería a las Diputaciones provinciales del resto de la nación, en las Vascongadas se declarara que pertenecían a las Diputaciones forales; de otra parte, había que reclamar a los corregidores que los expedientes relativos a las elecciones municipales, y cuanto con los mismos estuviera conexionado, pasaran al conocimiento de las Diputaciones forales, porque en las Vascongadas «no existían ni podían existir» las corporaciones provinciales y porque la legislación vigente no concedía atribución alguna en ese ramo a los delegados gubernativos⁶⁷.

La situación no podía ser más paradójica, ya que mientras el gobierno intentaba contrarrestar la preeminente posición de la Diputaciones forales mediante el crecimiento de las atribuciones de las provinciales, los dirigentes forales no sólo pretendían que no se establecieran éstas, sino que, además, trataban de ampliar las competencias de aquéllas con algo que secularmente habían aspirado, el control político de los ayuntamientos. Si esto era totalmente contradictorio, más aun lo sería el resultado de las gestiones inmediatas que, ante los respectivos corregidores, obtendrían los dirigentes forales, ya que mientras en Guipúzcoa se establecía la Diputación provincial, en Alava y Vizcaya se seguía manteniendo la unicidad institucional. Pero la cosa no quedaba ahí, porque mientras el corregidor de Vizcaya, Martín Tosantos, accedía la demanda de los dirigentes provinciales y remitía las actas de las últimas elecciones municipales para que fueran dictaminadas por la Diputación foral, siempre y cuando las conociera en concepto de Diputación provincial⁶⁸, el de Guipúzcoa conseguía del ministro de la Gobernación una orden -la de 30 de enero de 1869- por la que los expedientes relativos a la formación de los ayuntamientos de esta provincia eran transferidos a la Diputación provincial recién instalada.

Como lo que estaba ocurriendo en Guipúzcoa era lo que legalmente tenía que haberse producido en las otras provincias Vascongadas, fueron los dirigentes de éstas los que tomaron la iniciativa para intentar que se suprimiera la Diputación provincial establecida en aquélla, equiparándose a la situación en la que se encontraban Alava y Vizcaya, y para intentar que se consignara que las atribuciones otorgadas a las Diputaciones provinciales de las demás provincias del Estado fueran de incumbencia de las Diputaciones forales. Estas reivindicaciones, contenidas en el recurso colectivo de 19 de febrero elevado al ministro de la

67. A.G.S.V. Régimen Foral, reg. 18 leg. 1.

68. *Ibid.* Comunicación del corregidor político a la Diputación foral, 2-I-1869

Gobernación, se sustentaban fundamentalmente en la orden de 17 de agosto de 1854, que no era valorada como una concesión, sino como una reparación a una infracción foral por-que «todas, completamente todas, las atribuciones que, para la buena, recta y provechosa administración de un país, debían residir en sus autoridades y corporaciones naturales, todas las confieren y encomiendan los fueros a las Diputaciones generales, sin consentir que otras se mezclen, intervengan y coarten su acción y su poder». De tal forma, que si en bienio progresista -estimaban los dirigentes forales- «se dió tan público, tan legítimo y tan justo testimonio de veneración a los derechos y a las constantes gestiones de estos pueblos», al hacer desaparecer las Diputaciones provinciales y transferir sus atribuciones a las forales ¿por qué no podían esperar «igual declaración e idéntico acto de equidad, de justicia y de política» del gobierno provisional?⁶⁹

Esa exposición, por el momento, resultó francamente inoperante, ya que el ministro de la Gobernación seguía empeñado en llenar de contenido la orden de 8 de diciembre de 1868, primero, en el modelo piloto instalado en Guipúzcoa y, después, en las otras provincias Vascongadas. Así, el 26 de abril de 1869, respondiendo a una nueva aclaración del corregidor político de aquella provincia, se promulgaba una disposición que, siendo el complemento a la anterior orden de 30 de enero, derrumbaba el pilar fundamental sobre el que se había construido la nueva foralidad -la orden de 12 de septiembre de 1853— al resolver «que el conocimiento, examen y aprobación de las cuentas municipales y sus incidencias, y todo lo que a la administración particular de los pueblos se refería, correspondía privativamente a las Diputaciones provinciales de las provincias Vascongadas y debía regirse por la ley orgánica de ayuntamientos de 21 de octubre de 1868».

Aunque esa orden no afectara incomprensiblemente ni a Alava ni a Vizcaya, la evolución del problema de la duplicidad institucional estaba tomando tales derroteros que, para los dirigentes vascongados, empezaba a vislumbrar «la muerte y desaparición, más o menos inmediata, del régimen foral»⁷⁰. Sin embargo, debido a las agitaciones tanto de signo republicano como carlista, que se sucedieron a la promulgación de la Constitución, hubo que esperar un año para que el asunto de las Diputaciones provinciales de las Vascongadas sufriera algún cambio. Así, siendo Nicolás María Rivero ministro de la Gobernación del gabinete de Juan Prim fue cuando se logró, por la orden de 7 de junio de 1870, la desaparición de la Diputación provincial de Guipúzcoa. Aunque en esta disposición se estableciera además que la Diputación foral guipuzcoana desempeñara las atribuciones y llenase los deberes correspondientes a la corporación duplicada suprimida, casi inmediatamente fue corregido por la orden de 6 de agosto. En esta nueva norma, extensiva para las tres provincias Vascongadas, se resolvía que, como las Diputaciones provinciales específicas de estas provincias debían intervenir en algunos actos de carácter político enlazados con régimen general del Estado, que no podían suplirse por las Diputaciones forales de origen distinto y organización especial, debían ser restablecidas; no obstante, la brevedad con que se iba a promulgar la nueva ley provincial -se indicaba- aconsejaba que se suspendiera su restauración hasta que se procediera a la elección general, asumiendo mientras tanto los gobernadores las atribuciones correspondientes a las Diputaciones provinciales, por no ser competencia de las forales.

69. A.G.S.V. Régimen Foral, reg. 19 leg. 6.

70. *ibid* Conferencia de las provincias Vascongadas, Vergara, 4-VI-1869.

De esa manera se volvía al punto de origen. Se retornaba al principio del problema, pero los regímenes forales se enfrentaban con un auténtico modelo de administración provincial constitucional, que otorgaba a las Diputaciones provinciales las cotas más altas de autonomía del siglo, al convertirlas en verdaderas corporaciones descentralizadoras de la administración estatal. Reconocida, en el artículo 99 del título VIII dela Constitución, a la provincia, y por ende a la Diputación, como institución de carácter no sólo territorial al servicio del Estado, sino también de carácter local, como expresión de unos intereses peculiares de la provincia que se debían defender, esta definición se mantenía en la ley de 20 de agosto de 1870, que la regulaba.

Suspendida la Diputación general de Vizcaya, elegida en las Juntas generales de julio de 1870, por sus implicaciones directas en el alzamiento carlista perpetrado a finales de agosto, fue la Diputación foral interina, nombrada el primero de septiembre por el corregidor político, Camilo Benítez Lugo⁷¹, la que tuvo que hacer frente a esa nueva normativa provincial. Aunque esta corporación tuviera un marcado carácter fuerista liberal mantuvo con mayor rigor, si cabe, su rechazo a la duplicidad institucional. Esto era así porque, aunque en la disposición adicional tercera de esa legislación provincial se estableciera que, «en atención a la organización especial de las provincias Vascongadas, reconocida por la ley de 25 de octubre de 1839, el Gobierno, oyendo a sus Diputaciones forales, resolvería las dificultades que ocurrieran sobre la ejecución de esta ley», de restablecerse las Diputaciones provinciales específicas para las Vascongadas contarían, más que nunca, con una base de desarrollo vigente tanto a nivel de atribuciones, como, sobre todo, en cuanto a su carácter representativo, totalmente competitivo con las Diputaciones forales.

Pues bien, en el distanciamiento en ese último aspecto entre la corporación foral y la provincial, es decir, en la reforma democrática de los reglamentos para la formación de las Juntas generales y para la elección de la Diputación general se encontraba para el ejecutivo la clave para no volver a plantificar la Diputación provincial. De esta manera, iniciados los trámites por los dirigentes vizcaínos para la transformación del régimen foral en un régimen representativo, todo indicaba que las elecciones de Diputaciones provinciales, convocadas el 17 de septiembre por el ministro de la Gobernación, Nicolás María Rivero, para cerrar definitivamente el período de transición en que habían vivido esas corporaciones, no iban a tener lugar en las Vascongadas.

Mitigado, en gran medida, el miedo al restablecimiento de esas instituciones duplicadas el problema subsiguiente que se planteaba era si permanecía vigente el apartado referido a la interinidad sin Diputaciones provinciales de orden de 6 de agosto de 1870, si las atribuciones correspondientes a estas corporaciones enlazadas con el régimen general del Estado, continuaban siendo asumidas por los gobernadores en las Vascongadas. Las operaciones preparatorias para las elecciones municipales a celebrar a principios de 1871 fueron las que marcaron la pauta, y con ellas se volvía a la disparidad que se había planteado con anterioridad a la orden de 7 de junio de aquel año, pero ahora la excepción la constituía Vizcaya. Así, mientras los corregidores de Alava y Guipúzcoa otorgaban a las respectivas Diputaciones forales las atribuciones que en este ramo confería la legislación a las provinciales, el de Vizcaya, Camilo Benítez Lugo, asumía para sí tales funciones, sin permitir intervención alguna de la corporación foral⁷².

71. ALZOLA MINONDO. P., Régimen económico-adminisitivo antiguo y *moderno de Vizcaya y Guipúzcoa*. Bilbao, Imprenta y encuadernación de la Casa de Misericordia, 1910, p. 364.

72. A.G.S.V. Régimen Político, reg. 3 leg. 2. Comunicación de la Diputación foral al corregidor político, 16-XII-1870.

Los dirigentes forales vizcainos contemporizaron con esa actuación del corregidor para no generar mayores problemas, pero auspiciaron la redacción de un recurso colectivo, que el 28 de diciembre fue elevado al gobierno, solicitando, aparte de que no se establecieran las Diputaciones provinciales, que las atribuciones otorgadas a éstas en la Monarquía por la ley de 20 de agosto de 1870 fueran conferidas a las Diputaciones forales vascongadas⁷³. Esta vez esa exposición no pudo producir mejores efectos, ya que el gobierno de Francisco Serrano con Práxedes Mateo Sagasta en la cartera de Gobernación se plegaba a las demandas de los dirigentes forales, poniéndose definitivamente fin a la duplicidad institucional. Así, por el decreto de 25 de enero de 1871, tras volver a reconocer el hecho foral y admitir que en las provincias Vascongadas no podía haber más que Diputaciones forales, establecía que se suspendieran las elecciones de Diputaciones provinciales y que las forales desempeñaran, con arreglo a las leyes, las atribuciones que las mismas conferían a las provinciales. Por último se indicaba que, como el ejecutivo pretendía resolver la situación administrativa de esas provincias, respetando sus fueros y dejando a salvo la unidad constitucional de la Monarquía, esperaba que las Diputaciones forales, en un plazo no superior a dos meses, expusieran al Ministerio de la Gobernación las disposiciones que, de las leyes orgánicas municipal y provincial de 20 de agosto de 1870, consideraran contrarias a su régimen particular, para someter a las futuras Cortes los proyectos que hiciera necesarios la organización especial de las Vascongadas. Como había ocurrido en otras ocasiones, el plazo y la resolución de esos proyectos se prorrogó sine die.

73. *Ibid.*